

从美国《清洁空气法》看我国“雾霾”立法完备性

郭韶阳

摘 要 近年来,我国多地陷入“十面霾伏”,法学界对于雾霾产生的原因和法律的完善进行了深入的探讨。本文由雾霾问题产生的必然性入手,对比中美立法差异,以美国《清洁空气法》为借鉴,提出了中国空气环境法律的完善建议,指出中国目前空气立法应当做到的完备性、差别性和经济合理性,以长期、有效地解决雾霾问题。

关键词 雾霾 清洁空气法 差别性 经济合理性

作者简介 郭韶阳 厦门大学。

中图分类号 D920.4

文献标识码 A

文章编号 1009-0592(2014)10-179-02

改革开放以来,我国法律体系得到长足发展,环境法作为法律体系不可或缺的板块也得到了相应的重视和发展。然而,对比中国和美国空气污染的立法,我们不难发现,我国立法仍然存在诸多不足。这些不足在面临目前严重的经济环境矛盾时愈发突出,而雾霾只是矛盾的尖锐爆发点。从立法完备性出发,雾霾的防治要求详细的规定,差别化的要求以及市场的激励和反馈。因此,中国的雾霾立法应当借鉴美国经验,以他山之石,治十面霾伏。

一、雾霾问题产生的必然性

作为发展经济学中的重要概念之一,库兹涅茨曲线的形状为倒U型,与它经济和社会方面之间的联系,环境污染呈倒U曲线。也就是相当于,从工业化角度,环境污染的程度与人均GDP的增加是正相关的,而后期,两者却呈现负相关。目前的数据显示我国仍旧处于倒U曲线前期阶段,且“离拐点还有一定距离”^①。中国走过了工业化的进程,目前已经认识到工业化进程可能对环境造成危害。但如果以江西或者更西部的部分地区为点,政府依然把工业发展、污染置于环境保护之上,这是经济发展里不可避免的一部分。数据显示,非洲的趋势也是如此。但曲线会发生转折,即在经济发展到一定程度时,随着人类对环境重要性的认识提高,社会愿意牺牲经济发展以换取更好的环境,更为严格的环境立法以及执法也是在这一阶段显现和发展的。

现在的公众认知正聚集在最后向转折点发展过程中的阶段,而雾霾就产生于这一改革的关键点,因此,雾霾问题不是单一的空气污染,而是伴随着整个社会发展而不可避免的产物。

二、比较法视角下的雾霾立法——中美对比

(一) 完备性

法律的生命在于实践,而环境法的实施往往依赖于法律规定的具体性。这一点在美国的大气防治法律规定中都体现得淋漓尽致。美国的芝加哥和辛辛那提市于1851年已对空气质量的法律保护进行了初次尝试。针对联邦层次的立法而言,美国的立法

尝试从1955年的《空气污染控制法》始,囊括了1963年的《清洁空气法》、1967年的《空气质量控制法》、1970年的《清洁空气法》以及后来的1977年修正案、1990年修正案等,并在多次修正中日臻完善,最终创造了体系化的法律规范。

从数量上看,美国仅联邦层面的一部《清洁空气法》,包含了五个标题(Title),官方提供的文本共几十万字,包括397页正文,36页修正案及其他。另外还配合有不同层级如州、县的具体配套立法,各州政府根据国家空气质量标准,在本州内独立承担监管的职责。凭借《清洁空气法》的规定,联邦环境保护总署需要在“国家空气质量标准原则”的指导下,建立相应的“主要国家空气质量标准”和“次要国家空气质量标准”。虽然各州政府对此类标准必须认可和执行,却可以根据本辖区的情况在执行中自行调整。目前州政府的措施大致包括了对空气污染物逐一进行详细计划以及自设“空气质量控制区”等。其法律条文和规范的数量不可谓庞大,规定不可谓细致。

而我国,关于空气污染的法律主要有《大气污染防治法》,共七章66条,囊括了从总则到法律责任和附则的全部内容。另外虽然有《环境保护法》、《节约能源法》等一批法律法规,加之部分地方法规和规章,从数量上却完全无法和美国相比较。

不仅如此,我国《大气污染防治法》第七条规定仅赋予了国家和省、直辖市制定大气污染物排放标准的权力,明显过于狭窄,将地方权限收缩在如此之小的范围内,不仅达不到鼓励地方积极实施环境治理的目的,而且造成了法律体系内部立法权限的矛盾。立法第六十三条明确规定:“较大的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规,报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行。”

从内容上看,我国法律法规的数量又不与质量相匹配。我

社会观察

国立法缺乏具体、灵活,而注重原则性规定。早在1979年,我国就出台了《环境保护法》。当时许多人认为条件不成熟,力主出台《环境保护法》的中央领导同志提出了两个基本原则——“有比没有好”与“宜粗不宜细”^②。在当时的情况下,这两个原则具有说服力和超前性。但30多年后的今天,不论是经济发展还是环保现状都发生了翻天覆地的变化。这两个原则已然不合时宜。

(二) 差别性

所谓差别性,就是在国家统一标准的基础上,根据不同区域的不同特点,由各区域分别制定相对多样的标准和制度,以实现最终的立法目的和法律效果。

在美国,大气污染控制是以大气污染控制区为单位进行的,并将各控制区划为达标区(PSD区)和未达标区(NA区),并实行不同对策。根据1971年的《清洁空气法》(Clean Air Act, CAA)修订案的定义,空气质量优于国家环境空气质量标准(National Ambient Air Quality Standards, 简称NAAQS)的地区为防止严重恶化(Prevention of Significant Deterioration, 简称PSD)地区,实行防止严重恶化原则。未获得州政府建设许可证,在PSD区内不能新建主要的污染源,而且即使合法新建,该污染源也应采用最佳可得控制技术。

PSD区按照污染物浓度的允许增加量,又划分为3类:一类区:大气质量允许轻微损害;二类区:放宽大气污染物浓度,在NAAQS内可中等程度的增加;三类区:为在该区内发展工业,进一步放宽大气污染物浓度,在NAAQS内可有较大增加。后为将工业发达、人口密集区纳入管理、增进污染治理的动力,1977年CAA修正案增补对未达标地区的规定。

举例而言,自1977年美国国会首次将“视觉可视性原则”^③纳入到《清洁空气法》中后,该原则在美国空气立法中生根发芽,目前已得到广泛确立。实质上,该原则为保护自然环境,对空气清洁的要求已提升到美感标准。根据该原则,纳入到国家一级保护范围的地区均详细规定于《清洁空气法》第162条a款,其中主要包括国家公园、国家野生动物保护区、面积大于五千英亩的国家人文公园、大于六千英亩的国家公园。

而纵观我国分区制度,我国虽然将空气质量分为两级,区域分为两区,环境空气功能区分为二类:一类区为自然保护区、风景名胜区和需要特殊保护的区域;二类区为居住区、商业交通居民混合区、文化区、工业区和农村地区,一类区需执行一级标准,而二类区则相应地执行二级标准,一级比二级相当来说严格些,但是这种分类简单粗暴,各个分类区域的划分又缺乏配套规定,导致空气质量标准完全无法适应我国广大区域差别发展条件下的不同发展特点,也使得各个区域无法根据自身的特点逐步达标。

(三) 经济合理性——市场调节手段

随着市场经济理论的发展,市场调节在各个领域广泛普及,利用市场调节的环境政策相比于超越传统的命令控制方法的高明之处在于“低成本高效率”和技术革新及扩散的持续激励^④。对比命令控制型管制,市场导向的政策工具能提供强烈的刺激让企业去采用更为经济和成熟的污染控制技术,企业能从发现和采用低成本的污染控制方法中得益。从这点出发,美国基本已发展出解决创新性管制问题的各种形式的弹性机构——利益相关人网络。

美国空气污染控制的最终目标非常明确,就是使各个区域达到环境质量标准,配套的方法即对污染源实行排放限制,为实现空气污染“技术强制原则”成为题中之义,也就是说,为改善环境空气质量,法律的强制力应与商业竞争共同发挥正负两方面的激励作用^⑤,以迫使污染者采用先进的污染控制技术。

另外,美国首创“泡泡政策”^⑥,所谓“泡泡”,是指一家工厂或一个地区的空气污染物总量。只要符合EPA的条件,泡泡之内,一家排放空气污染物的工厂可自由支配空气污染治理资金,调节该厂的所有排放口的排放量,只要泡泡总量不变即可。

而我国由于环保法律基本属于行政主导,在官方分类中被归入于行政法序列,日常管理主要依靠的也是行政化手段。立法中虽设置了排污交易制度,但排污许可作为行政许可的一种原则上是被禁止转让的,除非其他法律、法规做出例外规定,因此,各地排污权交易试点活动的合法性往往依赖于地方性法规的赋予。由于排污指标稀缺,排污权交易的缺乏动力,目前试点的排污权交易中,政府“拉郎配”泛滥。再加之排污转让所依赖的检测和监督技术无法达到支撑水平,因此,空气污染的经济调节手段基本沦为一张空文。

雾霾问题由来已久,从英国伦敦的“雾都”到美国的光化学烟雾事件,都是雾霾的典型代表。作为目前中国的热点问题,雾霾也是中国目前发展问题的突出体现。从环境立法出发,雾霾的防治要求全面规定,差别标准,以及市场激励和反馈。因此,中国的雾霾立法应借鉴美国经验,在合理利用市场手段的同时,完善立法体系,细化区域划分,具体问题具体分析,实现雾霾的全面、及时、最终的治理。

注释:

①赵细康、李建民、王金营、周春旗. 环境库兹涅茨曲线及在中国的检验. 南开经济研究. 2005(3). 49-51.

②向楠. 环境法专家周珂:环保制度变革才是环境拐点到来的必要条件. 中国青年报. 2013年02月07日(07).

③薛恩同. 美国的清洁空气法. <http://bjgy.chinacourt.org/article/detail/2013/04/id/939269.shtml>.

④田红星. 治不胜治的雾霾:问题驱动型到预防回应型环境法的反思. 江西理工大学学报. 2013(2). 31-31.

⑤⑥周军英、汪云岗、钱谊. 美国控制大气污染的对策. 环境科学研究. 1998(6). 55-58.